

บทที่ 3

มาตรการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

จากที่ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา เพื่อให้แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

3.1 มาตรการการกระจายอำนาจการศึกษาสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจและการปรับเปลี่ยนบทบาทขององภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะในมาตรา 284 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

¹ คณะกรรมการสิทธิการปกครอง สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ. (2551). รายงานพิจารณาการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 4-5.

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มิได้กำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่การจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญการกำหนดตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้"

3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา 78 (3) บัญญัติว่า "กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในหมวด 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 283 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่คล้ายกับมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ได้กำหนดเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นและการทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

² คณะกรรมการสิทธิการปกครอง สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 5-7.

“มาตรา 283 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศไทยเป็นส่วนรวมด้วย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบรวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้”

นอกจากความในมาตรา 78(3) และมาตรา 283 ซึ่งกล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยตรงแล้ว ยังมีบทบัญญัติในมาตราอื่น ที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอีกหลายมาตรา กล่าวโดยสรุปคือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของตนเองในทุกด้านและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีหลากหลาย (มาตรา 281 วรรคหก กำหนดให้มีการครากฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283 วรรคสี่) และกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริการ (มาตรา 284 วรรคเก้า)

2) ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนระดับประเทศ มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเองที่อิสระจากส่วนกลาง โดยให้สามารถโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รวมทั้งการให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมระดับท้องถิ่นด้วย (มาตรา 284)

3) เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ (มาตรา 287 วรรคหนึ่งและวรรคสอง) ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 285 และมาตรา 286) รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ (มาตรา 287 วรรคสาม)

4) ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรฐานกลางในการดำเนินงานเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการจัดให้มีกลไกมาตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน (มาตรา 282 วรรคสอง)

3.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

มาตรา 54³ ให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้ง ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุน ให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการ และตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย ในการศึกษาตามความถนัดของตน

ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริหารทรัพยากรบุคคลเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อย ต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

มาตรา 258⁴ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 14.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 76.

จ. ด้านการศึกษา

(1) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา ตามมาตรา 54 วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(2) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายใน หนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(3) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม กับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหาร งานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

(4) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด และปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกัน ทั้งในระดับชาติ และระดับพื้นที่

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ทุกช่วงวัยอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และร่วมมือกับรัฐในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล

3.1.4 ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580

การบริหารประเทศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนด มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ รวม 6 คณะ อันประกอบด้วย

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ตลอดจนได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่าง ยุทธศาสตร์ชาติตามที่กฎหมายกำหนดแล้วยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์“ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคน ไทยทุกคน แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา คือ ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการพัฒนาและ เสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการ บริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญในการยกระดับการพัฒนาประเทศ ในทุกมิติไปสู่เป้าหมาย การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วที่ขับเคลื่อนโดยภูมิปัญญาและนวัตกรรมใน อีก 20 ปีข้างหน้า ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการวางรากฐานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ อย่างเป็นระบบ โดยจำเป็นต้องมุ่งเน้นการพัฒนาและยกระดับคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็น ทรัพยากรมนุษย์ที่ดี เก่ง และมีคุณภาพพร้อมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปข้างหน้าได้อย่างเต็ม ศักยภาพ ซึ่ง “คนไทยในอนาคตจะต้องมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่รอบด้าน และมีสุขภาพที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มีธรรมาภิบาล อดออม โอบ อ้อมอารี มีวินัย รักชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็น ในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการ เรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ผู้การเป็นคนไทย ที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกร นัก คิด ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง”

⁵ สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 7-9.

ดังนั้น เพื่อให้ทรัพยากรมนุษย์ในทุกมิติและในทุกช่วงวัยสามารถได้รับการพัฒนาและยกระดับได้เต็มศักยภาพและเหมาะสม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ จึงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่เน้นทั้งการแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน และการเสริมสร้างและยกระดับการพัฒนาที่ให้ความสำคัญที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของการพัฒนาทุนมนุษย์ และปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างครอบคลุม ประกอบด้วย การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ควบคู่กับการปฏิรูปที่สำคัญทั้งในส่วนของกรอบเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมเพื่อให้คนมีความดีอยู่ใน ‘วิถี’ การดำเนินชีวิตและมีจิตสำนึกร่วมในการสร้างสังคมที่น่าอยู่ และมีการปฏิรูปการเรียนรู้แบบพลิกโฉม ในทุกระดับตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มีการออกแบบระบบการเรียนรู้ใหม่ การเปลี่ยนแปลงบทบาทครู การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษา และการพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้สามารถกำกับกับการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับตนเองได้อย่าง ต่อเนื่องแม้จะออกจากระบบการศึกษาแล้ว รวมถึงความตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย ตลอดจนพัฒนาและรักษากลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษของพหุปัญญาแต่ละประเภทและการปฏิรูประบบเสริมสร้างความรอบรู้และจิตสำนึกทางสุขภาพ เพื่อให้คนไทยมีศักยภาพในการจัดการสุขภาพที่ดีได้ด้วยตนเอง พร้อมกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ทั้งการเสริมสร้างครอบครัวที่เข้มแข็งอบอุ่นซึ่งเป็นการวางรากฐานการส่งต่อเด็กและเยาวชนที่มีคุณภาพสู่การพัฒนาในช่วงอายุถัดไป โดยการส่งเสริมการเกิดที่มีคุณภาพ การสร้างครอบครัวที่เหมาะสมกับคนรุ่นใหม่ การส่งเสริมบทบาทในการมีส่วนร่วมพัฒนาคน การพัฒนาระบบฐานข้อมูล เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีความเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างกระทรวง/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการเสริมสร้างศักยภาพการกีฬาในการสร้างคุณค่าทางสังคมและพัฒนาประเทศในการใช้กิจกรรมนันทนาการและกีฬาเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างสุขภาพของประชาชนอย่างครบวงจรและมีคุณภาพมาตรฐาน รวมถึงการพัฒนาทักษะด้านกีฬาสู่ความเป็นเลิศและกีฬาเพื่อการอาชีพ

การสร้างระบบการศึกษาเพื่อเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ โดยเน้นการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและมีความโดดเด่นเฉพาะสาขาระดับนานาชาติ ในการให้บริการทางการศึกษาวิชาการ และการพัฒนาสมรรถนะแรงงาน ควบคู่กับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการเป็นศูนย์กลางที่ก่อปรอม และศูนย์กลางทดสอบสมรรถนะในระดับภูมิภาค

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ภาครัฐเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทงนโยบายและทิศทาง การพัฒนาตามที่กำหนดตามกรอบการบริหารราชการแผ่นดินและการที่ประเทศไทยจะบรรลุเป้าหมายอนาคต ในระยะยาวที่กำหนดไว้นั้น ระบบบริหารจัดการภาครัฐจะต้องสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา อย่างมีบูรณาการมีความต่อเนื่อง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ตามที่ผ่านมการบริหารจัดการภาครัฐขาดประสิทธิภาพ มีปัญหาเชิงการบริหารจัดการและโครงสร้าง ปัญหาออร์รับชันและระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในทุกมิติ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่เน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส ผ่านการมีหน่วยงานภาครัฐที่มีโครงสร้างและภารกิจที่เหมาะสมและวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ของส่วนรวม เปิดโอกาสให้ทุก ๆ ภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ตลอดจนดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังคมได้อย่างเหมาะสมยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐจึงมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐ ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ และแยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีขีดสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่และระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤตมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม รวมทั้งต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐที่สามารถจูงใจและดึงดูดให้คนดีคนเก่งเข้าร่วม

พลังการทำงานที่มีความมุ่งมั่นและมีแรงบันดาลใจในการที่จะร่วมกันพลิกโฉมประเทศไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์

ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ในการที่จะจัดทําบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลายมีระบบภาษีและรายได้ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม สามารถพัฒนารายได้และทุนเพื่อบำเหน็จกิจกรรมในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ประชาชนและความต้องการของคนทุกกลุ่ม ทุกวัย และทุกเพศสภาวะในท้องถิ่น

3.1.5 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ต้องการเน้นย้ำว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

- 1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
 - 2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
 - 3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง
- สำหรับเรื่องการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ดังนี้
- 1) มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
 - 2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภท
 - 4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
 - 5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
 - 6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

ตามกฎหมายสามารถอธิบายเกี่ยวกับการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542⁶ ดังต่อไปนี้

หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

บุคคล ซึ่งมีความบกพร่องทางด้านต่าง ๆ หรือมีร่างกายพิการ หรือมีความต้องการ เป็นพิเศษ หรือผู้ด้อยโอกาสมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

บิดามารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลในความดูแลได้รับการศึกษาทั้งภาคบังคับ และนอกเหนือจากภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว

บิดามารดา บุคคล ชุมชน องค์กร และสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมที่สนับสนุนหรือจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามควรแก่กรณีดังนี้

การสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูและให้ การศึกษาแก่บุตรหรือผู้ซึ่งอยู่ในความดูแล รวมทั้งเงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษา

หมวด 3 ระบบการศึกษา

การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและ การศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาจัดได้ทั้งสามรูปแบบ และให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียน สะสมไว้ระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็ผลการศึกษาจากสถานศึกษา เดียวกันหรือไม่ก็ตาม การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็นระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา ให้มีการศึกษาภาคบังคับเก้าปี นับจากอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด จนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก หรือเมื่อสอบได้ ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ

สำหรับเรื่องสถานศึกษานั้น การศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้จัดใน

- 1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย
- 2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ เอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันศาสนา
- 3) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน

⁶ วชิษฐ์ รัตนสุททธิกุล. (2550). *กฎหมายการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 9-12.

ศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจัดการอาชีวศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ ให้จัดในสถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาของเอกชน สถานประกอบการ หรือโดยความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับสถานประกอบการ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการศึกษา เฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้โดยคานึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ผู้เรียนทุกคน สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ ดังนั้นกระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียน ได้พัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ การจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบในหมวด 3 ต้องเน้นทั้งความรู้ คุณธรรม และ กระบวนการเรียนรู้ ในเรื่องสาระความรู้ ให้บูรณาการความรู้และทักษะด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับแต่ละระดับการศึกษา ได้แก่ ด้านความรู้เกี่ยวกับตนเองและความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับสังคม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา ด้านภาษา โดยเฉพาะการใช้ภาษาไทย ด้านคณิตศาสตร์ ด้านการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข ในเรื่องการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้จัดเนื้อหา สาระและกิจกรรมที่สอดคล้องกับ ความสนใจ ความถนัดของผู้เรียนและความแตกต่างระหว่างบุคคล รวมทั้งให้ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการการเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้ป้องกันและแก้ปัญหา จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนฝึกปฏิบัติจริง ผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างสมดุลและปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดี คุณลักษณะอันพึงประสงค์ในทุกวิชา นอกจากนั้น ในการจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างต้องส่งเสริมให้ผู้สอน จัดบรรยากาศ และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับผู้ปกครองและชุมชน รวมทั้งส่งเสริมการดำเนินงาน และการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ การประเมินผลผู้เรียน ให้สถานศึกษาพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียนความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบ ส่วนการจัดสรร โอกาสการเข้าศึกษาต่อ ให้ใช้วิธีการที่หลากหลายและนำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ประกอบด้วย หลักสูตรการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทต้องมีความหลากหลาย โดยส่วนกลาง

จัดทำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เน้นความเป็นไทยและความเป็นพลเมืองดี การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อและให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และคุณลักษณะของสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชนสังคมและประเทศชาติ สำหรับหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพิ่มเรื่องการพัฒนาวิชาการ วิชาชีพขั้นสูงและการค้นคว้าวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และสังคมศึกษา

หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา

ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐแบ่งเป็นสามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษาให้มากที่สุด

1.1 ระดับชาติ ให้มีกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทรวมทั้ง การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรรวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีองค์กรหลักที่เป็นคณะ บุคคลในรูปสภาหรือคณะกรรมการสี่องค์กร คือ

สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการการอุดมศึกษา

คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ให้สำนักงานของทั้งสี่องค์กรเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการแต่ละองค์กร ประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน มีเลขาธิการของแต่ละสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผน และมาตรฐาน การศึกษาของชาติ นโยบายและแผนด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม การสนับสนุนทรัพยากร การประเมินผลการจัดการศึกษา การดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งการพิจารณากลับกรอง กฎหมายและกฎกระทรวง

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ

และวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง

คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบายและแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล ดำเนินการจัดการศึกษาและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

1.2 ระดับเขตพื้นที่การศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา และจำนวนประชากรเป็นหลัก รวมทั้งความเหมาะสมด้านอื่นด้วย ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่ การศึกษาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษาประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการวิชาชีพ การศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการและครู ผู้นำทางศาสนาและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

1.3 ระดับสถานศึกษา ให้แต่ละสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับ ต่ำกว่าปริญญา มีคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาและจัดทำสาระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคมภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วย ผู้แทน

ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้กระทรวงกระจายอำนาจ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษาฯ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรองรับสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม รวมทั้งประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้

ส่วนที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนสถานศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคลจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท มีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิ การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับ ติดตาม ประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ รวมทั้งรัฐต้องให้การสนับสนุนด้านวิชาการและด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นตามความเหมาะสม ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐของเขตพื้นที่การศึกษา หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนสถานศึกษาของเอกชนระดับปริญญา ให้ดำเนินกิจการโดยอิสระภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาศึกษามีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬากับการศึกษาทุกระดับ และด้วยเหตุที่แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 – 2559) จะสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2559 ดังนั้นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ซึ่ง

เป็นแผนระยะยาว 20 ปี เพื่อเป็นแผนแม่บทสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาการศึกษาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ในการดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนฯ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้ศึกษาสถานการณ์และบริบทแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการศึกษาของประเทศ ทั้งด้านความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลแบบก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภูมิภาค และโลก การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมสูงวัย และทักษะของประชากรในศตวรรษที่ 21 ที่ทั่วโลกต่างต้องเผชิญกับความท้าทายและมุ่งพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยุค 4.0 และนำผลการติดตามประเมินแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 – 2559 ซึ่งครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวกับบริบทการจัดการศึกษา โอกาสทางการศึกษา คุณภาพการศึกษา ประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการสถานศึกษา และการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งการพัฒนาการศึกษากับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาปัญหาและความท้าทายของระบบการศึกษา ทั้งที่เกิดจากปัญหาของระบบการศึกษา และจากสถานการณ์ของโลกที่ประเทศต้องเผชิญ เพื่อนำมากำหนดแนวคิดของการจัดการศึกษา วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ เป้าหมายการพัฒนาการศึกษา บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการพัฒนา รวมทั้งโครงการเร่งด่วนที่สำคัญ และการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

แนวคิดการจัดการศึกษา (Conceptual Design) ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ยึดหลักสำคัญในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย หลักการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึง (Inclusive Education) หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) และหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม (All for Education) อีกทั้งยึดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs 2030) ประเด็นภายในประเทศ (Local Issues) อาทิ คุณภาพของคนทุกช่วงวัย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม โดยนำยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) มาเป็นกรอบความคิดสำคัญในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ⁷

⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค. หน้า 1-3.

3.1.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 กำหนดให้มีการพัฒนาประเทศไทยอย่างมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน การปฏิรูปประเทศให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ด้านการกระจายอำนาจ กำหนดเป้าหมายการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม สามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประเทศไทย 4.0 กำหนดเป้าหมายเชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เป็นเศรษฐกิจใหม่มีรายได้สูงที่เน้นการบริหารจัดการสร้างมูลค่า โดยใช้แนวทางสานพลังประชารัฐเป็นตัวการขับเคลื่อนมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์และเป็นการกระจายรายได้โอกาสและความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นและแก้ไขกับดักความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

หมวด 14⁸ การปกครองท้องถิ่น มาตรา 249 ภายใต้อำนาจประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของจำนวนประชากร มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดสมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก), หน้า 5.

ด้วย ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการนั้นก็ ได้ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรร งบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ โดยส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และมาตรา 253 ในการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ ตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา มาตรา 33 วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นได้ และมาตรา 34 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณา

ทบทวนการกำหนดหน้าที่และอำนาจ และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจหรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดหน้าที่และอำนาจ และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 มาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ และอำนาจ

3.2 มาตรการการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

3.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

1) ลักษณะทั่วไปของการบริหารการศึกษา⁹

บทบาทหลักของกระทรวงการศึกษาฯ ได้แก่ การจัดทำนโยบายและแผนด้านการศึกษาของชาติ จัดสรรทรัพยากรซึ่งรวมถึงเงินเดือนของครูและกองทุนสำหรับพัฒนา อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ

สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ภาคบังคับจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย จะขึ้นกับระดับท้องถิ่นเกือบทั้งหมด มีสถานศึกษาเพียงไม่กี่แห่งที่เป็นโรงเรียนสังกัดส่วนกลาง หรือโรงเรียนแห่งชาติ (National Schools) และโรงเรียนที่ส่วนกลางจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการวิจัยและการสาธิต ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้เอง โดยไม่ต้องขึ้นกับคณะกรรมการการศึกษาอย่างโรงเรียนทั่วไป และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยแห่งชาติ วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเทคโนโลยี ตลอดจนหน่วยงาน ที่ให้บริการ การศึกษานอกโรงเรียนต่าง ๆ เช่น ศูนย์เยาวชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์ศิลปะ ฯลฯ นั้น ได้ทยอยปรับโครงสร้างออกเป็นสถาบันอิสระ เพื่อบริหารอย่างอิสระและหารายได้เลี้ยงตัวเองได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น การบริหารการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด และ ระดับเทศบาล ในระดับ

⁹ Kawa. Hrosh Becent Local Financial Refom (Tanty Reform) (COSLOG Up-to-date Documents on Local Autionomy in Japan No. 21.p.13

จังหวัดของแต่ละจังหวัดจะมี “คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด” (Prefectural Board of Education) รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษาและกิจกรรมที่เกี่ยวกับ วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีจำนวน 5 ถึง 6 คน แต่งตั้ง โดย Governor โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด (ทั้ง governor และ สมาชิกสภา จังหวัด ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้ง ศึกษาธิการ (Superintendent) ซึ่งเป็นสมาชิกของกรรมการ การศึกษาจังหวัดด้วยกัน ให้ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและ มาตรการที่กำหนดโดย คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดนั้น (เดิมการแต่งตั้งศึกษาธิการต้องได้รับความ เห็นชอบ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ก่อน แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกกฎดังกล่าวแล้ว) ภารกิจ หลักของ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีดังนี้

1. บริหารจัดการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษสำหรับผู้ พิการ พิพธิภรณ์ ห้องสมุดประชาชน ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์วิจัยและ ฝึกอบรมทาง การศึกษาที่นอกเหนือจากสถาบันอุดมศึกษา
2. กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและกีฬา
3. เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมด้าน วัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทาง วัฒนธรรม
4. ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรทั้งของรัฐและเอกชนในการดำเนินกิจกรรม ความร่วมมือกับองค์การยูเนสโก
5. ให้คำปรึกษา แนะนำหรือสนับสนุนด้านการเงิน แก่องค์กรที่รับผิดชอบการ จัด การศึกษาในระดับเทศบาล (เช่น นายกเทศมนตรี คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล) ที่ อยู่ในเขต จังหวัด
6. ให้นายกเทศมนตรี หรือคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดส่งเอกสารข้อมูลที่ จำเป็น รวมทั้งสั่งการให้แก้ไขหรือปรับปรุงกิจกรรมการดำเนินงานทางการศึกษาของเทศบาล
7. อนุมัติการจัดตั้งและยุบเลิก โรงเรียนของเทศบาล ซึ่งได้แก่ โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ โรงเรียนฝึกอาชีพ ฯลฯ
8. บริหารงานบุคลากรครูและบุคลากรอื่น ๆ รวมทั้งการจ่ายเงินเดือนให้กับครู และบุคลากรอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานใน โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นของ เทศบาล โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ และลูกจ้างชั่วคราวของ โรงเรียน มัธยมศึกษาตอนปลาย
9. ออกใบประกอบวิชาชีพครู

นอกจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดแล้ว ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ Governor เองในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ยังมีอำนาจและ ความรับผิดชอบด้านการศึกษา ดังนี้

1. การบริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาประจำ จังหวัดที่จังหวัดเป็นผู้จัดตั้งขึ้น
2. อนุมัติการจัดตั้งโรงเรียนเอกชน ตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ตอนต้นและตอนปลาย การศึกษาพิเศษ โรงเรียนฝึกอาชีพ ให้การสนับสนุนและคำแนะนำ แก่ สถานศึกษาเหล่านี้
3. ประสานและบริหารงบประมาณในส่วนที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการการศึกษา จังหวัด

ที่ระดับเทศบาลจะมี คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล (Municipal Board of Education) มีกรรมการ 5 คน (ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอาจมีเพียง 3 คน) แต่งตั้งโดย นายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล (นายกเทศมนตรีและ สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล ชุดนี้ จะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกคนหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่ง Municipal Superintendent of Education ให้ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานการศึกษาเทศบาล โดยมีภารกิจหลักดังนี้

1. บริหารและจัดการการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ การศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ศาลาประชาคม ห้องสมุดประชาชน ศูนย์การวิจัยและฝึกอบรมทางการศึกษา ฯลฯ
2. กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและกีฬา
3. เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทาง วัฒนธรรม
4. ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือ กับ องค์กรยูเนสโก
5. อนุมัติตำราเรียนสำหรับใช้ใน โรงเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตอนต้น ส่วนตัว นายกเทศมนตรี (Municipal Mayor) ยังมีอำนาจและต้องมีความ รับผิดชอบในด้านการศึกษา ดังนี้

1. บริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาที่จัดตั้งโดยเทศบาล
2. ประสานและบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแล ของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล

จะเห็นได้ว่าในด้านการศึกษานั้น บทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะอยู่ที่คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ซึ่งออกแบบโดยคณะผู้แทนทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา แต่ได้ มีการเปลี่ยนแปลงบางประการเพื่อความเหมาะสม กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมาย คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education Law) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ การศึกษามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ปรากฏว่าเคยมีครูซึ่งหัวรุนแรง และนิยมลัทธิซ้ายจัด ได้รับเลือกเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเสีย ใหม่จากการเลือกตั้งโดยตรงมาเป็นการแต่งตั้งโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งได้รับเลือกโดยตรงมาจากประชาชนเช่นกัน

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในงาน ด้านการศึกษาแล้ว ปรากฏว่าภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกฎหมาย ทำให้ไม่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical Connection) หรือ การบังคับบัญชาสั่งการระหว่างกระทรวง การศึกษาฯ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารและจัดการศึกษา ระดับกระทรวง มีบทบาทเพียงการให้คำปรึกษาแนะนำ สนับสนุนทรัพยากร โดยเฉพาะเงินเดือนของครูใน ระดับการศึกษาภาคบังคับกำหนดนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ที่เป็นกฎหมายให้ คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม

การแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด (Prefectural Superintendent) หรือผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ซึ่งเดิมต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ นั้น ปัจจุบันได้ยกเลิกข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดสามารถแต่งตั้ง บุคคลดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีอีกต่อไป ซึ่งสะท้อนให้เห็น แนวโน้มของการที่กระทรวงศึกษาฯ ได้กระจายอำนาจให้กับคณะกรรมการการศึกษา จังหวัดมากขึ้น

สิ่งที่กำหนดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กฎหมายการศึกษา ซึ่งบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และ กฎหมายแม่บทการศึกษา (Fundamental Law of Education) กฎหมายหลักที่สำคัญทางการศึกษา ได้แก่ กฎหมาย การศึกษาในระบบ (School Education Law) กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Law Concerning the organization and Functions of Local Education Administration) และ กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับชำระ รักษาบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีความสามารถในการศึกษาภาคบังคับ เพื่อรักษาและ ปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาในระบบโรงเรียน

2) การบริหารงบประมาณการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁰

กระทรวงศึกษาฯ เป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบเรื่องการจัดการศึกษา ของชาติ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาไปที่กระทรวงศึกษาฯ เพียงกระทรวงเดียว เพื่อให้ กระทรวงฯ จัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง และ งบประมาณเพื่อ การศึกษาส่วนใหญ่ก็ใช้ไปเพื่อสนับสนุนการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเป็นภาระ ของรัฐที่ต้องจัด การศึกษาฟรีให้เป็นเวลาเก้าปีจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

2) งบประมาณการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹

งบประมาณการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ประกอบด้วย

(1) งบประมาณสำหรับการให้บริการการศึกษาในความรับผิดชอบของจังหวัด

(2) เงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับครูสังกัดเทศบาล ได้แก่ โรงเรียน ประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น และหลักสูตรพิเศษโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

(3) เงินอุดหนุนให้เทศบาลสำหรับวัตถุประสงค์ทางการศึกษา งบประมาณ การศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล ประกอบด้วย งบประมาณสำหรับการ ให้บริการการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น (ยกเว้นเงินเดือนครู) งบประมาณสำหรับการ บริหารสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ ที่ อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2545 พบว่าสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ สำหรับ เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ ร้อยละ 47 : 53 จะเห็นได้ว่างบประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา อยู่ใน ความรับผิดชอบของ รัฐบาลกลาง และ อีกกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการเงินการงบประมาณที่ระดับสถานศึกษานั้น เนื่องจากการศึกษา ภาค บังคับเป็นการศึกษาที่จัดให้เปล่า โดยไม่มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียน ทั้งใน โรงเรียนประถม และ มัธยมศึกษาตอนต้นของรัฐ ทั้งโรงเรียนที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลางและโรงเรียนสังกัดองค์กร ปกครอง ท้องถิ่น แต่มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งใน โรงเรียนที่ขึ้นอยู่กับ ส่วนกลางและ โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่นและในระดับ อุดมศึกษาทั้งของส่วนกลางและ ส่วนที่สังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนสถานศึกษาเอกชนนั้น รายได้ส่วนหนึ่งของสถานศึกษา

¹⁰ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2563). *การปกครองท้องถิ่นมุมมองจากประเทศฝรั่งเศส สเปน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 161-162.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161-162.

เอกชนมาจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากกระทรวงการศึกษา และองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย ในการบริหารการศึกษาที่ระดับสถานศึกษามีคณะกรรมการ 3 คณะ คือ

(1) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Faculty Meeting) ซึ่งเป็นคณะกรรมการภายใน ประกอบด้วยครู ผู้ช่วยผู้บริหารและครูหัวหน้าหมวดต่างๆ การสังเคราะห์ รายงานวิจัย

(2) คณะกรรมการครูและผู้ปกครอง (Parent-Teacher Association-PTA) PTA ของ โรงเรียนญี่ปุ่นมีบทบาทสูงมากในการร่วมกิจกรรมต่างๆกับ โรงเรียนและดูแลความประพฤติของนักเรียน

(3) คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีการออก กฎหมายกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งหมายถึงการจัดการศึกษาไม่ได้ผูกขาดโดยมีอาชีพอีกต่อไป จึงมีคำว่า โรงเรียนของชุมชน (Community Schools) เกิด ขึ้น และกำหนดให้แต่ละ โรงเรียนมีคณะกรรมการสถานศึกษา ที่ประกอบด้วยบุคคลอื่นๆใน ชุมชน ที่นอกเหนือจากผู้ปกครองและครู ดังที่เคยมีอยู่แต่เดิม

ในเรื่องการบริหารงบประมาณเพื่อการศึกษา นี้ นับตั้งแต่ประเทศญี่ปุ่นรับระบบ การศึกษาแบบตะวันตกเข้ามา ได้ออกแบบระบบการบริหารการศึกษาใหม่ โดยให้การ จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาให้เป็นหน้าที่ของชุมชน โดยในระยะแรกผู้ปกครองรับ ภาระค่าใช้จ่ายเอง แต่ต่อมาได้มีการออกกฎหมายจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อการศึกษา และ เมื่อการศึกษา ขยายถึงระดับมัธยมศึกษา ก็มีความต้องการครูมีมากขึ้น ก็ได้มีการออก กฎหมายกำหนดให้รัฐบาล กลางสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินในส่วนของเงินเดือนครู เพื่อ ช่วยแบ่งเบาภาระของท้องถิ่น เพิ่มขึ้น

การแบ่งความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในแต่ละระดับ มีความชัดเจน มาตั้งแต่แรกแล้วว่า อุดมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง มัธยมศึกษา อยู่ใน ความรับผิดชอบของระดับจังหวัด และประถมศึกษาซึ่งเป็นภาคบังคับ ให้อยู่ใน ความรับผิดชอบ ของเทศบาล

กล่าวได้ว่าการบริหารงบประมาณการศึกษาของรัฐบาลญี่ปุ่น เป็นการ บริหาร แบบกระจายอำนาจ และมีการแบ่งความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนว่า รัฐบาลกลาง รับผิดชอบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในขณะที่ จังหวัดรับผิดชอบการศึกษาระดับ มัธยมศึกษาตอน ปลายขึ้นไปและการศึกษาพิเศษ ส่วน การศึกษาภาคบังคับอยู่ในความ รับผิดชอบของเทศบาล

ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการบริหารและ จัดการศึกษา มีภาระรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาแต่ละระดับนั้น รัฐบาลกลางก็ยังมีส่วนร่วม รับผิดชอบค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมีการออกกฎหมายให้รัฐบาล กลาง

สนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงนโยบาย และความจำเป็น เช่น สนับสนุนงบประมาณให้กับพื้นที่ที่มีความต้องการพิเศษ การลดช่องว่าง ระหว่างพื้นที่ การให้สวัสดิการกับผู้เรียน การส่งเสริมการศึกษาวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรม และเทคโนโลยี และการสนับสนุนการศึกษาเอกชน โดยเฉพาะที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การกำหนดให้มี “กฎหมายธำรงรักษาบุคลากรผู้มีความสามารถ” (Law to Secure Capable Educational Personnel) ซึ่งยกระดับเงินเดือนของครูให้สูงขึ้น

3) การกำกับดูแลการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²

ครูของญี่ปุ่นเป็นบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมีอำนาจในการสรรหา สอบคัดเลือก แต่งตั้ง พัฒนา ให้ ความดีความชอบ และให้ออกจากงาน เงินเดือนของครูระดับการศึกษาภาคบังคับจะได้มา จากเงินอุดหนุนของกระทรวงศึกษาฯ ครั้งหนึ่ง และ อีกครั้งหนึ่งมาจากรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เนื่องจาก บุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพที่มีกฎหมายรองรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง การคัดเลือกก็ดี การให้เงินเดือนและค่าตอบแทนก็ดี การพัฒนาวิชาชีพก็ดี จึงมีลักษณะ พิเศษแตกต่าง ไปจากอาชีพอื่น เช่น การคัดเลือกจะมีการทดสอบเป็นการเฉพาะ โดย กระบวนการที่เข้มข้น ทั้งการสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์ มีการทดลองงาน 1 ปีเต็ม ในปี แรกของการเข้าทำงาน ภายใต้การดูแลของครูพี่เลี้ยง ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ซึ่งออกให้โดยคณะกรรมการการศึกษาที่ระดับจังหวัด ครูญี่ปุ่นจะได้รับเงินเดือนสูงกว่า ข้าราชการพลเรือนทั่วไป และได้รับการพัฒนาเฉพาะทาง โดยแต่ละจังหวัดมีศูนย์พัฒนาครู (Education Center) ทำหน้าที่พัฒนาครูในความรับผิดชอบ

ประเทศญี่ปุ่นมีการกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานระดับต่างๆ อย่างชัดเจน คือสถาบันระดับอุดมศึกษาและโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลาง จะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาฯ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษเป็นความ รับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ส่วนการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการ การศึกษาในระดับเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด และอยู่ใกล้ชิดกับ ประชาชนมากที่สุด

รัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่นกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยมีกฎหมายรองรับ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Local Autonomy Law) และกระทรวงศึกษาฯ กระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ให้กับคณะกรรมการ

¹² อุทัย บุญประเสริฐ. (2548). *สังเคราะห์การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. หน้า 57-59.

การศึกษาตามกฎหมาย (Law Concerning Organization and Functions of Local Education Administration)

กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology-Mext) เป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของทั้งชาติตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษารวมทั้งการศึกษาตลอดชีวิต โดยรับผิดชอบทั้งในด้านนโยบายและแผน งบประมาณ การจัดทำหลักสูตรและอนุมัติแบบเรียน กำหนดมาตรฐานการศึกษา มาตรฐานใบประกอบวิชาชีพครู และกำกับดูแลให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย ในขณะที่การปฏิบัติงานบริหารและจัดการศึกษาเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น เป็นการบริหาร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล โดยในระดับจังหวัดของแต่ละจังหวัดจะมี คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (Prefectural Board of Education) รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษา และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมีจำนวน 5 ถึง 6 คน แต่งตั้งโดย Governor โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด (ทั้ง governor และสมาชิกสภาจังหวัดได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งศึกษาธิการ (Superintendent) ซึ่งเป็นสมาชิกของกรรมการการศึกษาจังหวัดด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดนั้น ๆ (เดิมการแต่งตั้งศึกษาธิการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาฯ ก่อน แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกกฎดังกล่าวแล้ว) ประเทศญี่ปุ่น

ระดับเทศบาลจะมีคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล (Municipal Board of Education) มีกรรมการ 5 คน (ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอาจมีเพียง 3 คน) แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล (ทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี คณะกรรมการการศึกษาเทศบาลชุดดังกล่าวจะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกคนหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่ง Municipal Superintendent of Education ให้ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานการศึกษาเทศบาล

ระดับสถานศึกษามีคณะกรรมการ 3 คณะ คือ 1) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Faculty Meeting) ซึ่งเป็นคณะกรรมการภายในประกอบด้วยครูผู้ช่วยผู้บริหารและครูหัวหน้าหมวดต่าง ๆ 2) คณะกรรมการครูและผู้ปกครอง (Parent Teacher Association-PTA) ซึ่ง PTA ของโรงเรียนญี่ปุ่นมีบทบาทสูงมากในการร่วมกิจกรรมต่างๆกับ โรงเรียนและดูแลความประพฤติของนักเรียนและ 3) คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมี

การออกกฎหมายกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งหมายถึงการจัดการศึกษาไม่ได้ผูกขาดโดยข้าราชการมืออาชีพอีกต่อไป และกำหนดให้โรงเรียนแต่ละแห่งมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่ประกอบด้วยบุคคลอื่น ๆ ในชุมชนนอกเหนือจากผู้บริหารและครูดังที่เคยมีอยู่เดิม

ประเทศญี่ปุ่นมีการกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานระดับต่าง ๆ อย่างชัดเจน คือ สถาบันระดับอุดมศึกษาและโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลางอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาฯ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล

การกระจายอำนาจโดยมีกฎหมายรองรับชัดเจน รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่น (Local Autonomy Law) และกระทรวงศึกษากระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาให้กับคณะกรรมการการศึกษาตามกฎหมาย Law concerning Organization and Functions of Local Education Administration

กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างประเทศญี่ปุ่นใหม่ (New Japan) กำหนดให้การศึกษาเป็นกลางทางการเมืองด้วยหลักการการบริหารการศึกษาต้องไม่ตกอยู่ใต้การควบคุมที่ไม่เหมาะสมยังคงถือว่าความรู้เรื่องการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่การศึกษาจะต้องปลอดจากกิจกรรมทางการเมืองที่นิยมหรือต่อต้านพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นการเฉพาะ และยังคงถือว่าศาสนาเป็นสิ่งที่ต้องได้รับความสำคัญในการศึกษา แต่โรงเรียนต้องไม่สอนศาสนาหรือทำกิจกรรมเพื่อศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นการเฉพาะ

กฎหมายดังกล่าวนี้ได้วางรากฐานสำคัญ ๆ ไว้หลายด้าน โดยเฉพาะความเป็นกลางทางการเมืองเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเมืองหรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งมาอิทธิพลแทรกแซงการศึกษาและการป้องกันไม่ให้เกิดการศึกษาถูกผูกขาดหรืออยู่ใต้อำนาจการควบคุมที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการกำหนดว่าการบริหารโรงเรียนต้องเป็นไปเพื่อเอื้อให้บรรลุความมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลักสำคัญ

กระทรวงศึกษาธิการฯ ประเทศญี่ปุ่นมีหน้าที่กำหนดนโยบายมาตรฐานการศึกษาหลักสูตร จัดสรรทรัพยากร ประเมินผลและจัดทำรายงานสถิติการศึกษาแห่งชาติเผยแพร่ต่อสาธารณชนในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดตั้งและดูแลสถานศึกษาบริหารและจัดการศึกษาทั้งในและนอกโรงเรียน ตามนโยบายและมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการฯ ส่งเสริมวัฒนธรรมและกำหนดนโยบายการศึกษาระดับท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาภาคบังคับ กระทรวงจัดงบประมาณอุดหนุนเป็นเงินเดือนครูให้โรงเรียนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเป็นงบประมาณขององค์กรปกครอง

ท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งโรงเรียน การจัดหาอุปกรณ์ การซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ ฯลฯ ซึ่งให้ใช้งบประมาณของท้องถิ่น

ในด้านวิชาการ กระทรวงศึกษาฯ คุมอำนาจค่อนข้างเข้มข้น โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดหลักสูตรและการอนุญาตให้ใช้แบบเรียน แต่เป็นไปเพื่อควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและได้มีการกระจายอำนาจด้านวิชาการในบางส่วน คือ การให้โอกาสสถานศึกษาจัดหลักสูตรสถานศึกษา 10% ของเนื้อหาและชั่วโมงเรียนเพื่อให้ครูออกแบบกิจกรรมที่ตรงกับความสนใจของนักเรียน เปิดโอกาสให้เอกชนจัดพิมพ์และจัดส่งแบบเรียน (Privatization) และให้อิสระเทศบาลและสถานศึกษาในการเลือกแบบเรียน

ในด้านการงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยจัดสรรภาษีอุดหนุนท้องถิ่น (Local Allocation Tax) พร้อมทั้งกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้งบประมาณนี้โดยไม่จำกัด วัตถุประสงค์ในขณะที่กระทรวงศึกษาฯ จัดสรรงบประมาณเงินเดือนครูสำหรับการศึกษาภาคบังคับและร่วมสัดส่วนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอื่น ๆ กับคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

กระทรวงศึกษาธิการ ประเทศญี่ปุ่นเป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบเรื่องการจัดการศึกษาของชาติ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาไปที่กระทรวงศึกษาฯ เพียงกระทรวงเดียว เพื่อให้กระทรวงฯ จัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรงและงบประมาณเพื่อการศึกษาส่วนใหญ่ใช้ไปเพื่อสนับสนุนการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเป็นภาระของรัฐที่ต้องจัดการศึกษาฟรีให้เป็นเวลาเก้าปีจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

นอกจากการสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเงินเดือนครูการศึกษาภาคบังคับแล้วกระทรวงฯ ยังร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในด้านอื่น ๆ อีกด้วย ตามสัดส่วนรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่ส่วนกลางจัดให้กับท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลทั้งเรื่องการออกไปประกอบวิชาชีพครู การสรรหาและคัดเลือก การแต่งตั้ง การพัฒนาวิชาชีพ และการให้ออกจากงาน ให้กับคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัด (Prefectural Board of Education) ครูซึ่งรวมทั้งครูโรงเรียนสังกัดเทศบาลเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการศึกษาที่ระดับจังหวัดมีรายได้และค่าตอบแทนที่สูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป ครูคงเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การสรรหาคัดเลือกและแต่งตั้งครูเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด โดยครูในระดับการศึกษาภาคบังคับจะได้รับเงินเดือนจาก

งบประมาณที่จัดสรรให้โดยกระทรวงศึกษาและจากงบประมาณที่จังหวัดหามาได้เองในสัดส่วนครั้งต่อครั้ง

ในด้านการบริหารงานบุคคลทางการศึกษาเป็นอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยครูทุกคนเป็นข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่องค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้ควบคุมหรือสั่งการได้แบบโดยพลการ เนื่องจากมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจคณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้ที่มาจากประชาชนส่วน ๆ ไม่เป็นข้าราชการ และมีกฎหมายกำหนดว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในสังคมมีประวัติดีเด่นและอุทิศตนเพื่อการศึกษา ข้อสำคัญคือต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองด้วย

ด้านการปฏิรูปครู ได้กำหนดให้มีระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูการออกกฎหมายเพื่อยกระดับวิชาชีพครู โดยให้ครูได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพสูง สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากสำนักการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั่วประเทศทำให้กระทรวงฯ มีข้อมูลที่ทันสมัยมีการจัดทำสถิติข้อมูลและเผยแพร่ต่อสาธารณชนในรูปรายงานเป็นประจำทุกปี และใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการวิจัย การประเมินผล วางแผนกำหนดนโยบาย ฯลฯ

ประเทศญี่ปุ่นใช้วิธีการประเมินผลการศึกษาแบบเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกขององค์การ OECD ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยกันอย่างสม่ำเสมอทำให้รู้ความสามารถในการแข่งขันของนักเรียนญี่ปุ่นอยู่ในระดับใดของโลกอยู่เสมอ

ในเรื่องการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษานั้น กระทรวงศึกษาฯ มีบทบาทสูงมาก คือคุมเข้มในคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทั้งในเรื่องการใช้หลักสูตรการอนุญาตให้ใช้แบบเรียนการกำหนดจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวนครู ฯลฯ ในขณะที่ระดับท้องถิ่นมีศึกษานิเทศก์เป็นผู้ติดตามผลการจัดการศึกษา และเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการการศึกษา กับโรงเรียนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารการศึกษาแต่ละระดับ

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล และเพื่อให้การศึกษาปลอดจากการเมืองจึงได้กำหนดให้มีหลักประกันว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ คณะกรรมการการศึกษาเป็นองค์กรบุคคลที่ไม่อยู่ใต้การบริหารของฝ่ายปกครอง มีอำนาจในการตัดสินใจโดยอิสระ การบริหารและจัดการศึกษาเป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาฯ เท่านั้น นอกจากนี้ การกำหนดให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นเป็นการจำแนกว่าการจัดการศึกษาเป็นงานพิเศษที่ต้องดำเนินการโดยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ

เฉพาะด้านคณะกรรมการการศึกษาต้องมีความรู้ความสนใจและทุ่มเทเพื่องานการศึกษาและครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

เมื่อพิจารณาระบบบริหารการศึกษาทั้งระบบจะเห็นได้ชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาคือกระทรวงฯ มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานการศึกษา จัดสรรทรัพยากร ให้การสนับสนุนและให้คำแนะนำปรึกษา กระจายอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลไปยังคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น การบริหารและจัดการศึกษาจึงมีลักษณะของความสัมพันธ์ที่ไม่ใช่การสั่งการหรือบังคับบัญชาที่เห็นได้อย่างชัดเจนเนื่องจากมีกฎหมายกำกับที่แน่นอนในทุกระดับและทุกประเด็น

3.2.2 ประเทศเกาหลี

1) ลักษณะโครงสร้างการปกครองประเทศเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เคยเป็นราชอาณาจักรเกาหลีอันเก่าแก่ที่เจริญรุ่งเรืองมาช้านาน ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลี ทางด้านทิศตะวันออกเฉียงใต้ของผืนแผ่นดินใหญ่จีน จากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ได้รับอิทธิพลจากญี่ปุ่นนานกว่าสามทศวรรษ ในช่วงก่อน สงครามโลกครั้งที่ 1 จนถึงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 และได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา ในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองอีกจนถึงสิ้นสุดสงครามเกาหลีประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ในปี พ.ศ. 2488 หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง เกาหลีได้รับอิสรภาพแต่ต้องแยกกันเป็น สองฝ่ายคือ เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ โดยมีเส้นขนานที่ 38 เป็นเส้นแบ่งเขตแดน และ เกาหลีใต้ได้เรียกชื่อใหม่ว่า ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) และมีการ บริหารประเทศภายใต้ระบอบรัฐสภา โดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร มี คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 20 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ปกครองใน ระบอบสาธารณรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional republic) แบ่งหน่วยการปกครอง (administrative units) เป็น 16 หน่วย ประกอบด้วย กรุงโซล ซึ่งเป็นมหานครลักษณะ พิเศษ (Special city) และหน่วยการปกครองระดับรองลงมาคือ 6 มหานคร (metropolitan) และ 9 จังหวัด (provinces)¹³

ปัจจุบัน สาธารณรัฐเกาหลี มีประชากรประมาณ 48 ล้านคน มีพื้นที่ 99,392 ตารางกิโลเมตร มีอัตราการรู้หนังสือร้อยละ 98 และมีความเจริญอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ ใน ด้านการเมืองการปกครองนั้น มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยแนวเสรีนิยม (a liberal democratic political system) และมีรัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี พ.ศ. 2530 ได้กระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น ด้วยกฎหมาย The Local Autonomy Act เมื่อปี พ.ศ. 2531 ได้กำหนดให้กรุงโซล มีฐานะเป็นมหานคร รูปแบบพิเศษ (Special City) และมีมหานคร

¹³ Ministry of Education and Human Resources Development. **Education in Korea. 2002-2003.**

อื่น ๆ ซึ่งบริหารอย่างเป็นอิสระอีก 6 แห่งจังหวัด มีฐานะเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งสามารถบริหารอย่างอิสระในขอบเขตกว้าง ๆ (wide-area autonomous governments) จำนวน 9 จังหวัด ในระดับมหานครและจังหวัด เรียกว่า รัฐบาลท้องถิ่นระดับบน (upper-level local governments) Seoul Metropolitan City เป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับบนที่มีขนาดใหญ่ที่สุด โดยมีกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนดให้ขึ้นตรง ต่อนายกรัฐมนตรี¹⁴

ส่วนมหานครอื่น ๆ อีก 6 แห่ง จะมีสถานภาพเป็น Metropolitan City โดยจะมี เขตและอำเภอต่างๆ อยู่ในสังกัด แต่ละจังหวัดมีเมืองต่าง ๆ (cities or urban areas) อำเภอ (counties) ซึ่งเป็นพื้นที่ทางการเกษตรหรือการประมงอยู่ในสังกัดในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 9 จังหวัด รัฐบาลในระดับท้องถิ่นระดับล่างนี้ประกอบด้วย

1) เทศบาลเมือง (city หรือ Si) พัฒนาขึ้นมาจากพื้นที่ที่เป็นตำบล (township หรือ Eup) ปัจจุบัน มีรัฐบาลท้องถิ่นประเภท Si ทั้งหมด 74 แห่ง

2) อำเภอ (county หรือ Gun) เป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างที่อยู่ในพื้นที่ชนบท มีจำนวนทั้งสิ้น 89 อำเภอ

3) เขตอิสระ (autonomous district หรือ Jachi-Gu) เป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับ ล่างที่อยู่ภายใต้มหานคร มีจำนวนทั้งสิ้น 69 แห่ง

กฎหมายการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีได้รับความสนใจจากประชาชน เกาหลีได้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมีอิสระในการบริหาร การศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ (educational autonomy) ซึ่งเป็นปัจจัยหลัก ของการศึกษาในระบอบประชาธิปไตย และการจัดการศึกษาที่แยกอำนาจการบริหาร การศึกษาออกจากอำนาจการบริหารทั่วไป เพื่อประกันว่าการศึกษาจะไม่ถูกแทรกแซง โดยอำนาจทางการเมือง (It is aimed at separating educational administration from political influence)¹⁵

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ได้พัฒนาประเทศ ตามแนวทางประชาธิปไตยในระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และให้ กระจายอำนาจการบริหารสู่ระดับท้องถิ่นมากขึ้น ในด้านการบริหารการศึกษา รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติว่า ให้แยกจากอำนาจการบริหารทั่วไปและให้ปลอดจากการแทรกแซง ทางการเมือง เน้นเรื่อง การแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาและ ปัญหาการแข่งขันกันอย่างรุนแรง เพื่อ

¹⁴ ฉันทนา จันทร์บรรจง. (2549). *การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: เลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. หน้า 1-2.

¹⁵ ประเสริฐ จิตต์วัฒน์พงศ์. (2540). *การกระจายอำนาจและการปฏิรูปการเมืองในเกาหลี*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 7-8.

เข้าเรียนต่อในสถาบันระดับสูงที่มีชื่อเสียง มุ่งสร้าง พลเมืองเกาหลีให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ ที่มีความสามารถในการคิดและพึ่งพาตนเอง เพื่อ ความเจริญก้าวหน้าในอนาคต ใช้ นโยบายกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่น การบริหารระดับประถมและมัธยมศึกษา ส่งเสริมการสร้างชุมชนแห่งการศึกษาโดยให้ครู ผู้ปกครองนักเรียนและผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนมีส่วนร่วม เน้นการพัฒนาอาชีวศึกษาคู่กับ การพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และพัฒนาอุดมศึกษาให้เป็นฐานของสังคมแห่งความรู้

2) การบริหารการศึกษาประเทศเกาหลี

ระบบบริหารการศึกษาของเกาหลีใต้ จำแนกเป็นระดับชาติ (national level) และระดับท้องถิ่น (local level) และการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของ เกาหลีถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น (local autonomy law) โดยมี กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Education and Human Resources Development - MOEHRD) รับผิดชอบการบริหารการศึกษาใน ระดับชาติ และ กระจายอำนาจส่วนใหญ่ลงสู่หน่วยในระดับท้องถิ่นทางการศึกษาในด้าน การวางแผนการเงิน และการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษา ที่เกี่ยวกับระดับประถม และมัธยมศึกษา

กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Education and Human Resources Development) เป็นหน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับชาติ มี หน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางวิชาการ (academic activities) ด้าน วิทยาศาสตร์ศึกษาและการศึกษาของรัฐ (Sciences and public education) และการนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติตามปรัชญาที่เน้นการพัฒนาเด็กให้เป็นพลเมืองในอุดมคติ ให้มี ความสามารถต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละบุคคล และการ พัฒนาประเทศสู่ระบอบประชาธิปไตย หน้าที่หลักของกระทรวงการศึกษาและการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่

- 1) การวางแผนและประสานนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา (Plans and Coordinates Educational Policies)
- 2) การพัฒนาแนวคิดสำหรับการปฏิบัติตาม นโยบายการประถมศึกษา การมัธยมศึกษา และการอุดมศึกษา (Works out ideas for the elementary, Secondary and higher educational policies)
- 3) จัดพิมพ์ และอนุมัติตำราเรียน (publishes and approves textbooks)
- 4) ให้การสนับสนุนทางการบริหารจัดการและทางการเงินแก่โรงเรียนทุกระดับ (provides administrative and financial support for all levels of schools)

5) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานการศึกษาของท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยของรัฐ (supports local educational agencies and national universities)

6) บริหารระบบการฝึกหัดครู (operates the teacher training System)

7. รับผิดชอบการศึกษาตลอดชีวิตและการพัฒนานโยบายทรัพยากรมนุษย์ (is responsible for lifelong education and developing human resource policy)

กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แบ่งงานเป็น 2 สำนักงาน 4 ทบวง 4 สภา และ 32 กอง (2 offices, 4 bureaus, 4 Councils, 32 divisions) ผู้บริหารสูงสุด คือรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Deputy Prime Minister and Minister of Education and Human Resources Development) มีผู้ช่วยที่เป็นข้าราชการการเมืองระดับสูงอีก 2 ตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีช่วยว่าการ (A Vice-Minister) และ ผู้ช่วยรัฐมนตรี (A Deputy Minister)

หน่วยงานหลักในกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย สำนักงานวางแผนและการจัดการ (Planning and Management Office) สำนักงานนโยบายโรงเรียน (School Policy Office) ทบวงพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Development Bureau) ทบวงการศึกษาตลอดชีวิตและการอาชีวศึกษา (Lifelong and Vocational Education Bureau) ทบวงมหาวิทยาลัย (University Affairs Bureau) ทบวง การบริการการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Services Bureau) และกองกิจการทั่วไป (General Affairs Division)

โดยเฉพาะทบวงการบริการการศึกษาท้องถิ่น ประกอบด้วย กองวางแผนการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Planning Division), กองการเงินการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Financing Division), กองการศึกษาปฐมวัย (Early Childhood Education Division) และ กองการศึกษาพิเศษและสาธารณสุข (Special Education and Public Health Division)

หลังจากการประกาศใช้กฎหมายการกระจายอำนาจการบริหาร ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้ง หน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น คือ สำนักงานการศึกษาของ ท้องถิ่น (district offices of education) ขึ้นในมหานครต่าง ๆ รวม 7 แห่ง ในจังหวัด ต่าง ๆ อีก 9 จังหวัด และมีสำนักงานการศึกษาเขต/อำเภอ (district หรือ county) จำนวน 175 แห่ง ให้มีหน้าที่ตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการศึกษา ศิลปะและวิทยาศาสตร์ในแต่ละ ท้องถิ่น ภายในขอบเขตที่ได้รับการกระจายอำนาจจากกระทรวงการศึกษาและการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ โดยการบริหารการศึกษาในระดับ มหานคร/จังหวัด และระดับเขต/อำเภอ เหล่านี้ จะเป็นอิสระจากการบริหารทั่วไปของฝ่ายปกครอง

สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นแต่ละสำนักงาน จะมีคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ จำนวน 7 - 15 คน ได้มาโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดย คณะกรรมการ

ที่มีสิทธิในการลงคะแนน (Selected by the Voting Committee) ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาและโรงเรียน การศึกษาพิเศษ ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ละสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น จะมีอำนาจหน้าที่ ในการตรวจสอบทบทวนและตัดสินใจ (a reviewing and decision-making organ) ที่ เกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะอาศัยกระบวนการที่เปิดโอกาสให้มีการ ประนีประนอมกันทางความคิด ระหว่างตัวแทนภาครัฐกับนักวิชาการทางการศึกษา (provide for compromise between public opinion and professional views) การตัดสินใจ ของคณะกรรมการการศึกษา จะได้รับการคุ้มครองให้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง (protected from political influence)

กรรมการการศึกษาของท้องถิ่น เป็นตำแหน่งเกียรติยศ (honorary positions) และไม่สามารถเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ นอกจากนั้น ยังมีข้อกำหนดว่า อย่างน้อยครั้งหนึ่งของคณะกรรมการ จะต้องเคยมีประสบการณ์ทางการศึกษา หรือ การบริหารการศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำความเชี่ยวชาญและความมี อิสระทางความคิดทางการศึกษาของบุคคลเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ จำนวนของคณะกรรมการ อยู่ระหว่าง 7-15 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของมหานครหรือจังหวัด หรือเขต

3) การจัดสรรงบประมาณ

ผู้บริหารของสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น เป็นตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent of Education) ได้มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกใน คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น (elected by the majority of the members) และ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ จะต้องมึประสบการณ์ในวิชาชีพทางการศึกษามาแล้วอย่างน้อย 5 ปี ในด้านการกระจายอำนาจการบริหารการเงินสู่ท้องถิ่นนั้น ข้อมูล จาก Country Reports on Local Government System : Republic of Korea แสดงให้เห็นว่า โครงสร้าง ของการบริหารเงินท้องถิ่น ระบบภาษีของท้องถิ่นและการงบประมาณในระดับท้องถิ่นของเกาหลีใต้ คือ การเงินของรัฐบาลท้องถิ่น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท เรียกว่า การเงินตาม บัญชีทั่วไป (settled general accounts) และตามบัญชีพิเศษ (Special accounts) แต่ละ ประเภทมีองค์ประกอบดังนี้

บัญชีทั่วไป (settled general accounts) ประกอบด้วย 1) รายได้จากภาษี (tax revenue) 2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี (non-tax revenue) 3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (grants from central government) หรือเงินที่ได้รับการถ่ายโอนจากแหล่งการเงินต่าง ๆ (transfer financial resources) และ 4) เงินยืมในท้องถิ่น (local borrowings) ซึ่งอาจเป็น รูปพันธบัตรท้องถิ่น ที่จะต้อง

ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลางและต้องได้รับความเห็นชอบ จากกระทรวงมหาดไทย หรือเงินกู้ โดยตรงจากภาครัฐหรือภาคเอกชน

ส่วนบัญชีพิเศษ (Special accounts) ประกอบด้วย 1) รายได้จากธุรกิจของท้องถิ่น (Local business revenues) และ 2) รายได้จากสิ่งที่ไม่ใช่ธุรกิจของท้องถิ่น (non-business revenues) ระบบภาษีท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยภาพรวมมี ดังนี้

ในด้านแหล่งการเงินทางการศึกษาของท้องถิ่น ปรากฏว่าแหล่งการเงินเพื่อ การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรร จากส่วนกลาง งบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น งบประมาณจากภาคเอกชน และ ค่าธรรมเนียม การศึกษาที่เก็บจากผู้เรียน

ในด้านการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับการศึกษา กล่าวได้ว่ารัฐบาล สาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาในระดับมาก ได้พบว่าเงิน งบประมาณทางการศึกษา แม้จะอยู่ในช่วงที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ (ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2545) ก็ ยังคงจัดสรรงบประมาณการศึกษาให้แก่กระทรวงการศึกษาฯ ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 19.5 และมากถึง ร้อยละ 20.3 ในปี พ.ศ. 2546

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ได้พบว่ากรุงโซลมีรายได้เพื่อการศึกษา ที่มาจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 89.3 และที่มาจากรายได้ประเภท อีสระมี ร้อยละ 10.7 ซึ่งแสดงว่ากรุงโซลมีรายได้อีสระเป็นสัดส่วนสูงที่สุด เมื่อเปรียบเทียบ กับท้องถิ่น อื่นๆ ในขณะที่จังหวัดเคียงบุก (Kyongbuk) มีรายได้ประเภทอีสระเพียงร้อยละ 4.2 และต้องพึ่งพา รายได้ประเภทไม่อีสระมากที่สุดคือ ร้อยละ 95.8 ของทั้งหมด

ในด้านการเงินสำหรับการบริหารการศึกษาเอกชนมีข้อมูลจาก Education in Korea, 2002-2003 แสดงให้เห็นว่า งบประมาณที่สถานศึกษาเอกชนใช้ในการบริหาร การศึกษา ส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บค่าสมัครเข้าศึกษาและค่าเล่าเรียน การสนับสนุน การศึกษาเอกชน โดยการออกกฎหมายเพื่อยกเว้นภาษีสำหรับการซื้อขายทรัพย์สินของ สถาบันการศึกษาเอกชน งบประมาณอุดหนุนเป็นค่าตอบแทนครูและค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินงานบางส่วน นอกจากนี้ ทั้ง รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ได้จัดให้มีระบบเงินกู้สำหรับการขยายและปรับปรุงอาคารสถานที่ ของสถาบัน การ ศึกษาเอกชนในสังกัด รวมทั้งเงินสนับสนุนการวิจัย เงินสนับสนุนกิจกรรม นักเรียนนักศึกษา ส่วนการบริหารการเงินที่ระดับโรงเรียนนั้น ได้มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหาร การเงินมาไว้ที่ระดับสถานศึกษา ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2544 โดยระบบที่เรียกว่า School-based account system โดยให้สถานศึกษาจัดการด้านการเงินอย่างเป็นอิสระ และตรงกับความต้องการ (independent and on-the-spot financial management) ให้ ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการ

จัดระบบงบประมาณได้เอง โดยการมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมผู้ปกครอง และครู ครูอาจารย์ในสถานศึกษาและนักเรียน ทำให้โรงเรียนสามารถจัดการหลักสูตรตรงกับความต้องการของนักเรียน ครูและผู้ปกครอง นักเรียนได้มากขึ้น

ในด้านการบริหารงานบุคคลในสังกัดรัฐบาลท้องถิ่น ปรากฏว่าระบบบริหารข้าราชการพลเรือนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบ บริหารข้าราชการพลเรือนในส่วนกลาง กับระบบบริหารข้าราชการพลเรือนส่วนท้องถิ่น ซึ่ง การสรรหา การแต่งตั้ง การจ่ายค่าตอบแทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นกระทำโดยรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่ ส่วนกลางจะดำเนินการเฉพาะในส่วนกลางเท่านั้น ทั้งนี้ การ กำหนดจำนวนข้าราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามระเบียบ ที่ออก ตามอำนาจของ ประธานาธิบดี (Presidential Decree) และเป็นไปตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ กฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (The Local Public Service Act) ได้กำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สังกัดราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1) การแต่งตั้ง (appointment)
- 2) การสอบเข้ารับราชการ (examination)
- 3) คุณสมบัติ (qualification)
- 4) ค่าจ้างและเงินเดือน (wages)
- 5) การบริการต่าง ๆ (services)
- 6) การรับรองสถานภาพ (guarantee of status)
- 7) การลงโทษทางวินัย (disciplinary punishment)
- 8) การฝึกอบรม (educational training)

กฎหมายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นจ้างข้าราชการส่วนกลางให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานบริหารของท้องถิ่นได้ด้วย แต่ถ้าข้าราชการส่วนกลางที่ทำงานในท้องถิ่น มีตำแหน่งต่ำกว่าระดับ 5 จะแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นข้าราชการส่วน ท้องถิ่นมีหลายฉบับ เช่นมีทั้งที่ระบุในรัฐธรรมนูญ ในกฎหมายการกระจายอำนาจ กฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น (The Local Public Official Appointment Regulation) ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทน ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (The Local Public Official Pay Regulation) ระเบียบว่าด้วย สวัสดิการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (The Local Public Official Allowance Regulation)

- 4) การกำกับดูแลการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงการศึกษาธิการ ได้กระจายอำนาจการพัฒนาหลักสูตรไปสู่ระดับท้องถิ่น และ สถานศึกษา ได้เปิดโอกาสให้สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นและโรงเรียนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจพัฒนาหลักสูตร โดยมีกระบวนการ ดังนี้

(1) กระทรวงการศึกษาธิการ กำหนดวัตถุประสงค์หลักสูตรพัฒนามาตรฐานต่าง ๆ สำหรับหลักสูตร กำหนดเนื้อหา วิธีการ และการวัดผล รวมทั้งกำหนดแนวทางที่เป็นเสมือนพิมพ์เขียวสำหรับการบริหารวิชาการ การบริหารการเงินทางการศึกษา การฝึกหัด ครูและการฝึกอบรมครู การจัดพิมพ์ตำราเรียน การสอบเข้ามหาวิทยาลัย และอาคาร สถานที่ทางการศึกษา ซึ่งทุกอย่างจะเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

(2) สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น พัฒนาชุดของแนวปฏิบัติ (a set of guidelines) สำหรับโรงเรียนแต่ละระดับ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำหลักสูตรระดับสถานศึกษา โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา

หน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น คือ สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น (district offices of education) ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงโซลและในมหานครต่าง ๆ รวม 7 แห่ง ในระดับจังหวัดต่าง ๆ อีก 9 จังหวัด และมีสำนักงานศึกษาระดับเขตหรืออำเภอ (district หรือ County) จำนวน 175 แห่ง มีหน้าที่ตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการศึกษา ศิลปะและวิทยาศาสตร์ในแต่ละท้องถิ่น ภายในขอบเขตที่ได้รับการกระจายอำนาจจากกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการบริหารการศึกษาในระดับมหานคร / จังหวัดและระดับเขต / อำเภอเหล่านี้จะเป็นอิสระจากการบริหารทั่วไปของฝ่ายปกครอง สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นแต่ละสำนักงานจะมีคณะกรรมการการศึกษาซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7-15 คน ได้มาโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยคณะกรรมการที่มีสิทธิในการลงคะแนน (selected by the voting Committee) ซึ่งได้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ

กรรมการการศึกษาของท้องถิ่น เป็นตำแหน่งเกียรติยศ (honorary positions only) และไม่สามารถเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ และมีข้อกำหนดว่าอย่างน้อยครั้งหนึ่งของคณะกรรมการจะต้องเคยมีประสบการณ์ทางด้านการศึกษาหรือการบริหารการศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี จำนวนของคณะกรรมการอยู่ระหว่าง 7-15 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของมหานครหรือจังหวัด หรือเขต หรืออำเภอ

ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent of Education) เป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น เป็นตำแหน่งที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกในคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น (elected by the majority of the members) และมีวาระใน

การดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและจะต้องมีประสบการณ์ในวิชาชีพทางการศึกษามาแล้วอย่างน้อย 5 ปี จำนวนของคณะกรรมการสถานศึกษามี 7-15 คน ประกอบด้วยผู้ปกครองนักเรียนร้อยละ 40-50 เป็นครูและผู้บริหารโรงเรียนร้อยละ 30-40 และเป็นประชาชนในชุมชนร้อยละ 10-30 กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนผู้ปกครองและครูได้มาโดยการเลือกตั้งจากแต่ละกลุ่มส่วนผู้แทนประชาชนในชุมชน ได้มาจากการเสนอชื่อโดยผู้แทนผู้ปกครองและผู้แทนครู

ระบบบริหารการศึกษาของเกาหลีใต้ จำแนกเป็นระดับชาติ (national level) และระดับท้องถิ่น (local level) และการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของเกาหลี ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น (local autonomy law) โดยมีกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Education and Human Resources Development-MOEHRD) เป็นหน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับชาติที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษา ทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางวิชาการ (academic activities) วิทยาศาสตร์ศึกษาและการศึกษาโดยรัฐ (Sciences and public education) และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามปรัชญาที่เน้นการพัฒนาเด็กให้เป็นพลเมืองในอุดมคติรับผิดชอบการบริหารการศึกษาในระดับชาติและกระจายอำนาจส่วนใหญ่สู่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นในด้านการวางแผนการเงินและการตัดสินใจในการบริหารการศึกษาเกี่ยวกับระดับประถมและมัธยมศึกษา

กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (The Ministry of Education and Human Resources Development-MOEHRD) รับผิดชอบการศึกษาทั้งขั้นพื้นฐาน อุดมศึกษา อาชีวศึกษา และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ทบวงพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เน้นการศึกษานอกระบบโรงเรียน การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงความพร้อม โดยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่น คำนึงถึงการป้องกันการถูกแทรกแซงทางการเมือง และการคุ้มครองความเป็นวิชาชีพของการศึกษาในด้านการบริหารการศึกษานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ให้แยกจากอำนาจการบริหารทั่วไปและให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยมีกฎหมายรองรับ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2533 และ Local Autonomy Law เป็นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่สัมพันธ์กับเขตการปกครองของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยมหานครหรือจังหวัด (Metropolitan-7 หรือ Province-9) และเขต / อำเภอ (County หรือ district-175) แต่มิได้หมายความว่า จะมีสิทธิจัดการศึกษาได้ทุกระดับ ระดับเขตหรืออำเภอ ให้

ดูแลเฉพาะระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นภาคบังคับ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายให้ท้องถิ่นระดับมหานครหรือจังหวัดบริหารจัดการ มีกฎหมายป้องกันอิทธิพลทางการเมือง และการคุ้มครองความเป็นวิชาชีพกำหนดให้การบริหารการศึกษา ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง การบริหารจัดการศึกษา โดยท้องถิ่นต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติดังกล่าว จึงต้องปลอดภัยจากสมาชิกพรรคการเมืองในคณะกรรมการการศึกษา มีบทบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น เป็นผู้ที่มิได้มีประสบการณ์ในวิชาชีพครูมากกว่า 10 ปี โดยต้องเกินครึ่งหนึ่งของทั้งหมดหรืออย่างน้อย 4-8 คน ในจำนวน 7-15 คน แหล่งการเงินเพื่อการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี คือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง งบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น จากภาคเอกชน และค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บจากผู้เรียน

ในด้านการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาแล้ว รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาในระดับมาก ได้พบว่า เงิน งบประมาณทางการศึกษา แม้จะอยู่ในช่วงที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจก็ยังคงจัดสรรงบประมาณการศึกษาให้แก่กระทรวงการศึกษา ๙ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19.5 และมากถึงร้อยละ 20.3 และรักษาอัตราการจัดสรรให้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินเสมอมา

งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้รับได้ถูกจัดสรรให้กับสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นคิดเป็นประมาณร้อยละ 88.9

การบริหารการเงินที่ระดับโรงเรียนนั้นมีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารการเงินมาที่ระดับสถานศึกษา โดยใช้ระบบที่เรียกว่า school-based account System ให้สถานศึกษาจัดการด้านการเงินอย่างเป็นอิสระและตรงกับความต้องการ (independent and on-the-spot financial management) ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการจัดระบบงบประมาณได้เอง โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมผู้ปกครอง และครู ครูอาจารย์ในสถานศึกษาและนักเรียนทำให้โรงเรียนสามารถจัดการได้ตรงกับความต้องการของนักเรียน ครู และผู้ปกครองนักเรียนได้มากขึ้น

การบริหารงานบุคคลทางการศึกษาในระดับท้องถิ่นอาศัยหลักการ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาไปสู่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนดกฎ ระเบียบ และมาตรฐานต่าง ๆ สำหรับการบริหารงานบุคคลให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ ควบคุมคุณภาพของการผลิตครู โดยการให้ระบบรับรองวิทยฐานะของสถาบันฝึกหัดครูและการออกใบประกอบวิชาชีพครู โดยกระทรวงการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การรับบุคคลเข้าเป็นครูในสถานศึกษาของรัฐใช้วิธีการสอบแข่งขันแบบเปิด (Open competition)

จัดสอบคัดเลือกโดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแบ่งเขตตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์สอบเป็นข้อเขียนสอบความรู้เกี่ยวกับวิธีสอนร้อยละ 30 และถามความรู้เกี่ยวกับวิชาเฉพาะสาขาอีกร้อยละ 70 เมื่อผ่านแล้วจะสอบสอน (presentation) และสอบสัมภาษณ์ ทั้งนี้ ผู้สมัครเข้าสอบคัดเลือกเป็นครูจะต้องได้รับใบประกอบวิชาชีพแล้ว

โรงเรียนในประเทศไทยสาธารณรัฐเกาหลีไม่มีอำนาจในการคัดเลือกครูด้วยตนเองในแต่ละปี สถานศึกษาจะต้องเสนอขออัตรากำลังครูไปยังต้นสังกัด คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ระดับมหานคร / จังหวัด / เขต / อำเภอตามที่กฎหมายกำหนด) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะพิจารณาอนุมัติอัตรากำลัง โดยคำนึงถึงความพอเพียงของโรงเรียนที่ได้รับอัตรากำลังงบประมาณด้วย แล้วจะจัดสอบคัดเลือกที่เขตพื้นที่การศึกษาก่อนจัดส่งครูไปให้ยังโรงเรียนที่ได้รับอัตรากำลัง ครูโรงเรียนรัฐบาลในสาธารณรัฐเกาหลีมีสถานภาพใกล้เคียงกันกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป แต่ในด้านภาระงานของครูนั้น ได้พบว่า ครูต้องทำงานหนัก จำนวนนักเรียนในแต่ละห้องเรียนระดับประถมศึกษาเฉลี่ย 34.9 คน ห้องเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเฉลี่ย 40.8 คน และห้องเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเฉลี่ย 48.8 คน นอกจากนี้ครูยังต้องทำงานบริหารชั้นเรียนและช่วยงานบริหารของโรงเรียนเพิ่มเติมจากการสอนอีกสัปดาห์ละหลายชั่วโมง ในด้านการบริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษา ลักษณะเด่นของการบริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี คือ การกำหนดหลักสูตรโดยส่วนกลาง การควบคุมคุณภาพของตำราเรียนแบบผสมผสานหลายระดับและการกระจายอำนาจการพัฒนาหลักสูตรไปสู่ระดับท้องถิ่นให้สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นจัดทำแนวปฏิบัติสำหรับโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษา มีระบบการประกันคุณภาพที่เน้นทั้งการประเมินและการพัฒนา มีการทดสอบเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาควบคู่กับการทดสอบเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์เชิงแข่งขัน มีการทดสอบหลายรูปแบบ การทดสอบที่สำคัญ คือ 1) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาในระดับชาติ (National Assessment of Educational Achievement) 2) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อวินิจฉัยและแก้ปัญหา (Diagnostic Evaluation of Basic Educational Achievement) 3) การทดสอบความสามารถทางวิชาการเพื่อเข้าสู่ระดับอุดมศึกษา 4) การทดสอบความสามารถแบบบูรณาการเพื่อเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา (College Scholastic Ability Test-CSAT) และ 5) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาโดยข้อสอบร่วมของสำนักงานการศึกษาแห่งกรุงโซลกับสำนักงานศึกษามหานครจังหวัดต่าง ๆ

3.2.3 สหรัฐอเมริกา

1) โครงสร้างการปกครองสหรัฐอเมริกา¹⁶

ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นประเทศใหญ่ มี อาณาเขตกว้างขวาง (9,830,000 ตารางกิโลเมตร) ตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ ซึ่งอพยพ หรือพวกที่เรียกกันว่า ชาวอาณานิคมจากประเทศในทวีปยุโรป ค้นพบและอพยพมาอยู่ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อประมาณ 200 กว่าปีมาแล้ว ชาวอาณานิคมเหล่านั้น ได้สร้าง สังคมใหม่ในดินแดนที่ค้นพบนี้โดยยึดหลักของควมมีอิสรภาพและ โอกาส (the Ideals of Freedom and Opportunity) ซึ่ง ได้ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วย 50 มลรัฐ อาณานิคมภายใต้ปกครองอีก 6 แห่ง มีเขตปกครองอิสระที่เรียกว่า ดิสตริค ออฟ โคลัมเบีย (District of Columbia) ซึ่งเป็น ศูนย์กลางการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งประเทศ มีกรุงวอชิงตัน (Washington) เป็นเมืองหลวงของรัฐบาลกลางตั้งอยู่ในเขตอิสระนี้ โดยเรียกชื่อเต็มๆ ว่า วอชิงตัน ดี.ซี. (Washington D.C.)

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งรัฐบาลมาปกครองประเทศโดยใช้เสียงจากประชาชน หลักการปกครองใหญ่ๆ ที่เป็นที่ยอมรับใน ประเทศสหรัฐอเมริกา คือ หลักประชาธิปไตย (Democracy) และ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งก็เป็นหลักการที่ยึดถือสืบเนื่องมาจากความเชื่อในเรื่องอิสรภาพ และ โอกาส (the Ideals of Freedom and Opportunity) ตั้งแต่แรกค้นพบดินแดนแห่งนี้ ในเรื่องการปกครองของสหรัฐอเมริกา อาจแบ่งการปกครองเป็น 2 ระดับ คือ การ ปกครองที่ระดับชาติ เป็นรัฐบาลกลาง (Federal Government) และการปกครองระดับมลรัฐ ที่นิยมเรียกกันว่า รัฐ เป็นรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ (State Government) ซึ่งเป็นคนละส่วน กับรัฐบาลกลางและไม่ขึ้นแก่กันแบบประเทศอื่นๆ โดยแต่ละรัฐมีกฎหมายเป็นของตนเอง แตกต่างกันไปตามสภาพหรือบริบทของรัฐนั้นๆ

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้แบ่งอำนาจการปกครองที่ระดับชาติออกเป็น ฝ่ายบริหาร (Executive) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative) และฝ่ายตุลาการ (Judicial) ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดี (the President) เป็นประมุข ฝ่ายนิติบัญญัติมีรัฐสภาหรือกรองเกรส (Congress) ซึ่งประกอบด้วยสภาสูงหรือวุฒิสภา (the Senate) และสภาล่าง คือสภาผู้แทนราษฎร (the House of Representatives) ส่วนฝ่ายตุลาการจะมีศาลระดับต่างๆ และมี ศาลฎีกา (Supreme Court) เป็นศาล

¹⁶ Prawda., çEducational Decentralization in Latin America: Lessons Learned.é. *International Journal of Education Development*, Vol.3, 1814-207,1993.

สูงสุด แต่ละฝ่ายทำการตรวจสอบการทำงานและ สร้างสมดุลระหว่างกันได้อยู่ตลอดเวลา แต่ก็มีระบบการป้องกันการก้าวก่ายอำนาจซึ่งกัน และกันไว้ชัดเจนด้วย

2) ลักษณะทั่วไปการบริหารการศึกษา¹⁷

การบริหารจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ระดับท้องถิ่น เริ่มที่รัฐหรือมลรัฐ ซึ่งเป็นส่วนที่ใหญ่ที่สุดในรูปท้องถิ่น แม้ว่าแต่ละรัฐจะมีความเป็นอิสระมีการบริหารจัดการต่างๆ เป็นของตนเอง แต่ส่วนใหญ่แล้ว มักจะเป็นไปในแนวทางที่ใกล้เคียงกัน จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ ทำให้รัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะให้ดูแลการจัดการบริการทางการศึกษาของโรงเรียนในรัฐ รัฐจะออกกฎหมายเพื่อ กำหนดภาษีและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โรงเรียนในท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการ ฝึกอบรมทางการศึกษา การให้การรับรองวุฒิและเงินเดือนของบุคลากร กำหนดหลักสูตร รวมทั้งบริการพิเศษต่างๆ การกิจของรัฐบาลแห่งรัฐเกี่ยวกับการศึกษามีดังนี้

(1) การเงิน โดยการควบคุมวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการศึกษา บุคลากร และ งบประมาณเพื่อการศึกษาไปยังสถานศึกษา

(2) การฝึกอบรมบุคลากร โรงเรียนและการออกประกาศนียบัตร โดยการควบคุม สภาพการรับและธำรงรักษางานที่หลากหลายในระบบของโรงเรียน

(3) การทดสอบและการประเมินผลนักเรียน คือ การกำหนดเวลาและการจัดลำดับ การทดสอบ ซึ่งรวมถึงเนื้อหาวิชาและการนำข้อมูลการทดสอบไปใช้

(4) การกำหนดแผนงานโรงเรียน โดยการควบคุมการวางแผนงานโครงการ และการรับรอง หรือกำหนดคุณลักษณะพิเศษที่หลากหลาย

(5) การปกครองและการจัดองค์กร โรงเรียน การสั่งการทางการบริหารและความ รับผิดชอบแก่หมู่คณะและบุคคล

(6) การจัดหลักสูตร การควบคุม การพัฒนาและหรือการเลือกตำราเรียน หรือวัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอนอื่น

(7) การก่อสร้างอาคารเรียนและสิ่งอำนวยความสะดวก คือ การกำหนดคุณลักษณะ ประเภท สถานที่ และการรักษาสภาพอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ของโรงเรียน

การจัดบริการทางการศึกษาในสหรัฐอเมริกา ที่แท้จริงเป็นหน้าที่ขององค์กร การ ศึกษาที่ระดับท้องถิ่น คือที่ เขตพื้นที่การศึกษา ที่เรียกกันว่า School Districts การ ศึกษาใน

¹⁷ ปองสิน พิเศษศิริ. (2549). *การกระจายอำนาจทางการศึกษาของสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

ระดับพื้นฐานของสหรัฐอเมริกา จึงมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะ จากชุมชนในท้องถิ่นเป็นหลักในเขตพื้นที่การศึกษาของอเมริกาจะประกอบไปด้วย District Board of Education ซึ่งนิยมเรียกกันสั้นๆ ว่า School Board หมายถึง คณะกรรมการ บริหารการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่ การศึกษานั้นเอง คณะกรรมการชุดนี้จะมาจากการ เลือกตั้งและจะมี District Superintendent หรือ ศึกษาธิการเขต ส่วนใหญ่ก็มาจากการ เลือกตั้ง ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ ทำงานภายใต้การดูแลของ คณะกรรมการบริหารการศึกษา (District Board of Education) ใน สหรัฐฯ มีเขต การศึกษาทั้งสิ้นทั่วประเทศประมาณ 15,600 เขต เขตการศึกษาเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะมี อาณาเขตพื้นที่ตรงกับอาณาเขตของเมือง ที่เรียกว่า county หรือ city

การตัดสินใจใดๆ ในการจัดการศึกษานั้น ในบางรัฐรวบรวมอำนาจการตัดสินใจ บาง อย่างไม่ให้สภาการศึกษาของรัฐ บางรัฐก็ไม่เก็บอำนาจไว้เลย แต่จะกระจายอำนาจ การตัดสินใจ ไปให้เป็นภาระของเขตพื้นที่การศึกษาหรือให้สภาการศึกษาของเขต และบางแห่งก็ โอนอำนาจไป ให้โรงเรียนหรือสถานศึกษาโดยตรง

3) การกำกับดูแลการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸

เมื่อกระจายอำนาจลงมาถึงที่ระดับท้องถิ่น ในระดับท้องถิ่นจะมีศึกษาธิการเขต (District Superintendent) เป็นผู้ดูแลการจัดการศึกษาระดับ โรงเรียนต่างๆ ในเขตการ ศึกษาต่างๆ โดยทำหน้าที่จัดจ้าง สรรหาครู กำหนดคุณสมบัติของครูที่ต้องการ เป็นผู้ดูแล เรื่องการจัดสรร งบประมาณที่ได้มาจากรัฐ และดูแลเรื่องหลักสูตรอย่างละเอียดว่า จะต้อง ครอบคลุมเนื้อหาใดบ้าง อย่างไร ศึกษาธิการเขตในบางท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยตัวเอง แต่ในขณะที่บางท้องถิ่นก็ มอบหมายหรือกระจายอำนาจ (Delegate) ไปให้โรงเรียนทำเอง โดยผ่านครูใหญ่ (Principal) และ คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ให้ โรงเรียนจัดทำหลักสูตรได้เอง ให้โรงเรียน ดำเนินการจัดจ้างสรรหาบุคลากรเอง ไม่จำกัด ตายตัวตามแบบหนึ่งแบบใด ซึ่งแสดงถึงการมีความ หลากหลายของการบริหารจัดการ และ มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นอย่างมากในประเทศ สหรัฐอเมริกา

ใน ประเด็นที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศ สหรัฐอเมริกา อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยรวมแล้ว มีลักษณะ เป็นการ กระจายอำนาจโดยการ โอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครอง ส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นในส่วนต่างๆ ของประเทศ รับผิดชอบนำไปจัดทำ ได้ อย่างอิสระ แนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจนี้ อาจแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 แนวคิด คือ แนวคิด ทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีสมัยใหม่ ซึ่งแนวทฤษฎีสมัยใหม่ ให้ความสำคัญกับเรื่อง สิทธิในการ

¹⁸ อุทัย บุญประเสริฐ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 197-198.

ใช้การวินิจฉัยตัดสินใจ โดยอธิบายว่าในการที่จะพิจารณาว่าการใดจะเป็นการ รวมอำนาจหรือกระจายอำนาจควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาด ตกอยู่กับองค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้าตกลงรวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวกัน ก็จะเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่กับหลายองค์การ เรียกว่า กระจายอำนาจ ให้หลักว่าการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาในจุดที่ว่า องค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

เมื่อได้ศึกษาความหมายของการกระจายอำนาจแล้ว พอจะสรุปประเด็นหลักๆ ของ การกระจายอำนาจได้ว่า การกระจายอำนาจจะเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้เสมอ

(1) การตัดสินใจในการปฏิบัติงานหรือการดำเนินการกระจายจากส่วนกลาง ไปสู่อื่นๆ เช่นภูมิภาค ท้องถิ่น

(2) การให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการดำเนินการต่างๆ ด้วยตนเอง

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

(4) การลดขนาดของอำนาจส่วนกลาง ซึ่งอาจทำให้มีผลต่อพื้นที่หรือท้องถิ่น

ในด้านการจัดให้มีงบประมาณเป็นของตนเอง ให้มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรเป็นของตนเอง จัดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการกล่าวอ้างถึงว่า ใช้ระบบการกระจายอำนาจในลักษณะที่นับได้ว่า เป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจอย่างสูง (Highly Decentralization System) รัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ที่วางนโยบายรวม โดยการประกาศแนวทางหรือพันธะแห่งชาติ (National Goals and Priority) มีรัฐบาลกลาง (Federal State) เป็นศูนย์กลางการปกครอง ทำหน้าที่ผลักดันให้ผ่านเป็นกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาจึงย่อมจะมีอิทธิพล และมีผล กระทบต่อการจัดการศึกษาในระดับรัฐ และท้องถิ่นและสถานการศึกษา แต่ละรัฐมีการ บริหารจัดการกิจการภายในของตนเอง รวมทั้งในเรื่องการศึกษาด้วย ที่ตกเป็นหน้าที่ความ รับผิดชอบของรัฐ (State) และท้องถิ่น (District) ตามลำดับ

ในด้านการบริหารงานวิชาการ การกระจายอำนาจทางวิชาการในประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่ามีกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน โดยให้ประชาชนในชุมชนเข้ามีส่วนร่วม กิจกรรมทางวิชาการต่างๆ ได้ ตั้งแต่การจัดทำหลักสูตรไปจนถึงการจัดกิจกรรม นันทนาการต่างๆ ของโรงเรียนซึ่งในระบบโรงเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเรื่อง การบริหารวิชาการด้วย ทั้งนี้เพราะแนวคิดที่ว่า การพัฒนาโรงเรียนต้องมาจากฐานของ ชุมชนท้องถิ่น ที่ได้รับการสนับสนุนจากเขตพื้นที่การศึกษา แต่ความสำเร็จในการจัดการ ศึกษาขึ้นอยู่กับผู้บริหาร โรงเรียน (Principal) ครู นักเรียนและผู้ปกครองที่มาร่วมหาทาง แก้ไขปัญหาาร่วมกัน ซึ่งเป็นการจัดการแบบพื้นที่เป็นฐาน (Site Based Management) หรือ โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

การกระจายอำนาจทางวิชาการ ทำโดยผ่านช่องทางให้เขตการศึกษาสร้างหลักสูตรเอง โดยในเขตการศึกษาขนาดใหญ่จะมีการตั้ง Curriculum department เป็นหน่วยงานกลาง รับผิดชอบในการพัฒนาหลักสูตร เป็นการกำหนดหลักสูตรจากเขตพื้นที่ การศึกษาให้โรงเรียนใช้ ส่วนในเขตการศึกษาขนาดเล็ก ครู ใหญ่และผู้ปกครองเป็นผู้ร่วมกันจัดทำหลักสูตร ในความเป็นจริงแล้วบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักสูตร ควรจะเป็นครูใหญ่ ไม่ใช่ศึกษานิเทศ เพราะศึกษานิเทศมีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับ งานบริหารและงานในชุมชนมากกว่า สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ ครูใหญ่เองก็จะพบกับ ปัญหามากมายและต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับงานบริหารมากกว่า ดังนั้นในสภาพการณ์ เช่นนี้ การที่เขตการศึกษาขนาดใหญ่จัดทำหลักสูตรเพื่อให้โรงเรียนในพื้นที่ไปใช้ ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระของครูใหญ่และบุคลากรในโรงเรียนไปได้

นอกจากนี้ก็จะเป็นการกระจายอำนาจผ่านแนวนโยบาย ตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมาย No Child Left Behind Act ซึ่งประกาศใช้เมื่อปี 2001 ผลทางวิชาการจาก กฎหมายนี้ ได้เกิดจากการกำหนดไว้ว่า โรงเรียนต้องทำอะไรบ้าง แต่โรงเรียนก็มีสิทธิทำใน ขอบเขตที่ตนเองเลือก ตามกฎหมายของรัฐด้วย トラบเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ สิ่งที่โรงเรียน จะต้องทำคือ การทำข้อมูล ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน มาแสดงในแบบลักษณะที่เป็นหมวดหมู่ ตามลักษณะของนักเรียน เพื่อการดูแลจัดการไม่ให้นักเรียนคนใดล้าหลัง ในลักษณะที่ตกใน ที่เหมือนกับถูกทิ้งไว้ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีการที่หลากหลาย เช่น การแบ่งตามเชื้อชาติ ตาม ภาษาที่ใช้ แบ่งตามความสามารถ แบ่งประเภทนักเรียน และประเมินนักเรียนตามนั้น จะ ไม่ใช้วิธีประเมินนักเรียนจากผลการเรียนในกลุ่มนักเรียน ทั้งหมดแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ แยกปัจจัยย่อยอื่นที่เป็นปัจจัยประกอบ การแบ่งนักเรียนเป็น หลากๆกลุ่ม เช่น แบ่งตาม ภาษาที่ใช้ กรณีนักเรียนที่พูดภาษาสเปนเป็นภาษาแม่ผลการเรียนจะเป็น อย่างไร เนื่องจาก ประเทศสหรัฐอเมริกา มีความหลากหลาย มีกลุ่มคนมาจากหลายเชื้อชาติมา กะนั้นการจะ ประเมินนักเรียนจึงไม่ควรสนับสนุนการประเมินแบบภาพรวม แต่จะประเมิน โดยการ ประเมินจากประเภทของนักเรียน เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้มี No Child Left Behind เกิดขึ้น และ จะต้องทำรายงานผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของนักเรียนส่งท้องถิ่น (Local School District) แล้วส่ง ต่อไปที่ส่วนการศึกษาของรัฐ (State) และต่อไปถึงส่วนจัดการศึกษาของ รัฐบาลกลาง (Federal) เพื่อที่จะให้รัฐบาลทราบว่า มีปัญหาทางวิชาการอย่างไรบ้าง เพื่อจะ ได้ค้นหาวิธีการช่วยแก้ไขต่อไป

เมื่อออกกฎหมาย No Child Left Behind นี้มาแล้ว ก็ได้กระตุ้น ทำให้มีการปรับปรุงและฟื้นฟูกฎหมายเก่าอีกฉบับหนึ่ง ที่เรียกว่ากฎหมาย ESEA (Elementary and Secondary Education Act) เป็นกฎหมายที่ดูแลการจัดการศึกษาพื้นฐานระดับประถมกับ มัธยม ซึ่งถือว่าเป็น การศึกษาของพื้นฐานของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อกฎหมาย ฉบับนี้ถูกปรับปรุงและ

นำมาบังคับใช้อย่างเข้มงวดอีกครั้งหนึ่งโดยกฎหมายนี้บังคับให้โรงเรียนต้องทำแผนกลยุทธ์ของโรงเรียน ที่จะจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพในรายวิชาที่ นักเรียนยังอ่อนอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การอ่าน (Reading) คณิตศาสตร์ (Mathematic) และวิทยาศาสตร์ (Science) นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องบุคลากรด้วย คือเรื่องของครู โดยจัดให้โรงเรียนจำเป็นต้องทำเรื่องครูพี่เลี้ยง (Teacher Mentoring Program) เมื่อพบว่าครูมีความต้องการความช่วยเหลือในการเรียนการสอนหรือการทำงานใด กฎหมาย (Elementary and Secondary Education Act - ESEIA) นี้มีความพยายามที่จะช่วยให้เกิดการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ (Improve Academic Achievement) และมีเป้าหมายสำคัญที่กลุ่มคนที่เป็นพวกด้อยโอกาส (Disadvantage) ซึ่งไม่ได้หมายความว่าเด็กที่มีความพิการด้านต่างๆ ที่ด้อยโอกาสโดยการพิการหรือมีความบกพร่องทางสติปัญญา เท่านั้น แต่หมายถึงคนที่ด้อยโอกาสจากผลของเศรษฐกิจ (Economic Disadvantage) อีกด้วย

นอกจากนี้แล้วยังมีการกระจายอำนาจทางวิชาการในรูปของการเปิดโรงเรียนตาม โครงการโรงเรียนตัวเล็ก (School Choice Programs) ซึ่งในหลายๆ รัฐได้ให้โอกาสผู้ปกครองในการตัดสินใจเลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนที่ต้องการได้ โดยไม่จำเป็นต้องเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในเขตที่บ้านเรือนตั้งอยู่ แม้แต่จะเป็นโรงเรียนเอกชนก็สามารถทำได้โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบบัตรรับรอง (School Vouchers) คูปอง (School Coupons) หรืออาจเป็นการเลือกโรงเรียนแบบใหม่ เช่น โรงเรียนกำกับตาม พันธสัญญา (Charter Schools) โรงเรียนระดับประถมและมัธยมที่ได้รับเงินและการ สนับสนุนจากรัฐ แต่ทำการบริหารแบบเอกชนเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ใต้กฎเกณฑ์ของรัฐแบบ โรงเรียนรัฐ มีหลักสูตรและมีนโยบายการบริหารเป็นของตนเอง โรงเรียนที่บริหารโดย บริษัทเอกชน (For-Profit School Development Company) ซึ่งบริษัทเอกชนลงทุนจัดตั้ง โรงเรียนขึ้น ซึ่งอาจมีหลายๆ แห่งเป็นสาขาๆ ในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน แต่อยู่ภายใต้การ บริหารของบริษัทเอกชนเดียวกัน ซึ่งขณะนี้ก็มีแล้วเป็นจำนวนมากพอสมควร

การที่รัฐหรือท้องถิ่นยอมให้มีการจัดตั้ง โรงเรียนรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มรูปแบบของ โรงเรียนเพื่อให้ผู้ปกครองมีสิทธิเลือกมากขึ้น ตามที่ต้องการให้บุตรหลานเข้าเรียน การทำเช่นนี้ไม่ได้เป็นผลเฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจทางวิชาการเท่านั้น แต่เป็นการที่รัฐต้องการเร่งเร้าให้โรงเรียนรัฐและ โรงเรียนลักษณะอื่นที่มีอยู่ก่อนแล้วรู้สึกรู้ว่ามีคู่แข่ง ซึ่ง ไม่ใช่แข่งขันด้านวิชาการเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยังรวมถึงการแข่งขันในแง่ของการได้รับ การสนับสนุนทางการเงินด้วยเพราะ โรงเรียนที่เปิดใหม่ในเขตนั้นๆ ย่อมต้องดึงเงิน งบประมาณที่มีอยู่ไปบ้าง ทำให้เกิดมีตัวแบ่งเพิ่มขึ้น